农村宅基地退出行动逻辑：理论认知、制度困境与体系重构

汪立[1,2]，丁学谦[1]，武子豪[1]，谭永忠[1]※

1. 浙江大学公共管理学院，杭州 310058；2.美国宾夕法尼亚大学城市与区域规划系，费城 PA 19104

摘要：[目的]客观掌握宅基地退出行动逻辑，对于深度理解宅基地改革基本内容要义、探索乡村振兴发展规律具有重要理论意义。[**方法**]基于“内涵辨识—问题诊断—体系重构”逻辑主线，在理论阐释和制度回顾基础之上，运用威廉姆森“四层次”制度分析框架阐述宅基地退出行动面临的制度困境，提出了以“行为主体—行动模式—行动机制”为主线的宅基地退出研究框架。[**结果**]宅基地退出行动作为多层次、多主体的复杂性系统结构，受到来自非正式制度的长期影响和正式制度的规制。[**结论**]未来，研究重点应关注“社会嵌入—制度环境—多主体治理体系—资源配置”这一关键优化路径，以消解宅基地退出行动的制度困境。

关键词：宅基地退出 制度困境 四层次分析框架 体系重构 宅基地制度改革

中图分类号：F321.1

0 引言

“民以居为根，居以宅为本，宅以地为源”。宅基地在中国农村地区承载着重要的生活、经济和政治功能，对于促进农村稳定和保障农民安居乐业等方面发挥关键的作用。中国宅基地占地规模庞大，总面积约为 1.7 亿亩，占集体建设用地面积约 54%，同时隐藏着粗放利用、闲置浪费和低效管理等问题[1,2]。为此，国家密切围绕该议题出台了一系列相关政策与法律法规，鼓励各试点地区因地制宜开展宅基地退出实践活动。作为中国宅基地改革进程中的关键一环，同时也是探索城乡融合和乡村振兴等重大发展战略的核心举措，宅基地退出行动本身就带有浓重的城乡制度创新与社会变革的色彩[3]。然而，学界对于该议题的广泛讨论却多仅限于实践与行动层面的边际探索，对于其理论认知、制度环境和系统认知却鲜见窥探[4-7]。为此，如何延申该行动的理论边界，重塑宅基地退出行动制度体系，成为理顺宅基地退出行动逻辑、拓宽宅基地退出行动多维认知和深化宅基地改革要义的必然之举。

着眼我国现阶段宅基地改革的价值意蕴，在推进宅基地退出行动时需要坚持科学实践和

收稿日期：2025-02-01 **修稿日期：**

作者简介：汪立（1997-），女，江苏连云港人，博士研究生。主要研究方向为宅基地制度改革与乡村治理

※通讯作者：谭永忠（1970-），男，湖南涟源人，博士，博士生导师，教授。主要研究方向为土地资源利用与保护。E-mail:tanyongzhong@zju.edu.cn

***资助项目：**国家自然科学基金项目“重金属污染耕地区休耕政策绩效评价及其影响机理研究”（编号:42071269），国家社会科学基金后期资助项目“重金属污染耕地区农户参与休耕的意愿行为及其激励研究”(编号:19FGLB054)，浙江省社科规划项目“藏粮于地、藏粮于技理念下耕地地力保育战略的微观机制研究”(编号:21WZQH12YB)。

理论认知相统一：一是遵循目标导向，以建立健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出为行动目标，为乡村振兴提供土地资源要素保障[8]；二是坚持问题导向：通过深化宅基地退出的理论深度，对该行动形成系统化和结构化的认知，推进各地宅基地退出行动经验的总结推广与行动范式的有效转化[9]。然而，宅基地退出行动受到特定政法制度、产权制度和行政制度等正式制度的规范性约束，这些制度的存在减少了交易过程中的机会主义行为[10,11]。同时，宅基地的占有和退出行为同时具备非排他性和竞争性的属性，属于典型封闭性的公共池塘资[③]源，这就使得常规的行为分析框架无法形成对该行动和所涉及的资源配置进行科学性分析与理论探讨，需要纳入规范性制度分析框架对其配置规则和治理结构进行进一步梳理与探讨[12-14]。

基于以上思考，本文在重新界定宅基地退出的学理内涵和梳理相关经典理论基础之上，遵循“内涵辨识—问题诊断—体系重构”的逻辑主线，尝试回答以下三个科学命题：其一，宅基地改革的历史嬗变的大背景下，宅基地退出行动呈现出何种演化特征？其二，作为一种社会性制度安排，如何自下而上、系统性地窥探宅基地退出行动所面临的制度困境？其三，未来如何重塑宅基地退出行动的综合分析框架，以期达到对宅基地资源更加公平配置和更为有效的治理？籍此，本文期望初步构建出一套有关宅基地退出制度性框架，为拓展宅基地行动的理论边界和制度认知提供边际支撑。

1 宅基地退出行动的理论认知

1.1 宅基地退出行动的概念缘起

宅基地退出行动作为我国宅基地改革的主要内容，其概念缘起于国内外对城乡土地利用问题的的探讨。最早的思想萌芽可以追溯到国外学者的“土地集约利用”理论。19 世纪末，英国经济学家大卫·李嘉图在其《政治经济学及赋税原理》一书中，提出了土地有限性与人口增长之间的矛盾，该思想为后来的宅基地退出行动奠定了基础。20 世纪初，德国社会学家马克斯·韦伯在《经济与社会》中，首次从社会建构的角度分析了农村土地利用效率问题，提出了优化土地资源配置的必要性，为宅基地退出的概念提供了理论支持。

在中国，宅基地退出的思想最早可以追溯到 20 世纪 70 年代改革开放初期的土地制度改革。随着农村集体经济的逐步发展，土地资源的集约化利用成为了各界关注的焦点[15,16]。二十世纪八十年代，随着中国城市化进程的加快，国内学者逐渐认识到，在城乡统筹发展的背

景下，推动农村宅基地退出，有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率。此后，关于宅基地退出的相关概念与理论不断被提出和发展。

总体上，国内外关于宅基地退出内涵的认知主要可以归为两类：一是基于马克思主义的理论视角，认为宅基地退出是土地资源再分配和社会资源优化配置的重要途径；二是基于西方经济学的视角，主张通过宅基地退出促进土地的市场化流动，推动城乡一体化发展。

1.2 宅基地退出行动的内涵辨析

1.2.1 核心概念界定

"退出"是通俗的政策用语，需要转换成学术概念才能进行内涵探究。根据其释义并考虑"低效配置"这一前置条件，可得到"退出"的两层递进的经济学含义：其一，该资源由于社会发展或人为活动等原因使其处于利用效率低下状态；其二，该资源通过一定的制度环境，使其通过交易或投资转移到其他使用者手中，退出低效配置困境，恢复使用。本文遵循学界通识，将宅基地退出定义为使宅基地转向效率更高的一种土地资源再配置的过程，意味着其主导功能和利用方式发生了变化，即以居住功能为主导向，兼具其他复合功能转变的过程[17]。通过宅基地退出来盘活利用农村土地，不仅能唤醒大量"沉睡"的土地资产，还可为村庄振兴发展提供用地保障，如将原本的居住用地变更为耕地进行规模化利用或增加建设用地指标。宅基地的退出机制则是指对宅基地资源再配置过程中由各资源系统和行为主体之间相互作用过程及其产生的影响。

1.2.2 多维内涵解构

宅基地退出行动是一个包含多层次、多要素、多功能的复杂行动系统。迄今为止，学者们从不同视角对宅基地退出行动的内涵进行了解读，本文按理论关注的侧重点和流派的不同，大致分为以下四种：（1）产权的视角，也是较为主流的视角。该流派认为宅基地退出不仅是土地产权的交易，更是一种人与物的互动关系。宅基地作为一种相对稀缺的公共资源，需要用产权的边界确立使用者对于其使用时的地位的社会与经济关系。从产权角度解释宅基地退出行动，能够较为明确的反映行动与其制度环境、或者组织内部不同群体之间稳定的交往关联。（2）行动主体视角，关注退出行动中政府、社会组织、村小组和农户之间的利益博弈而产生的制度执行偏差现象，以及农户个体主观需求感受与福利感知等因素。能够着眼于微观角度对行动成效进行评估；（3）城乡土地要素流动视角，基于"流空间"理论，将宅基地视为产权意义上可流动的乡村土地资源要素，通过宅基地退出与盘活再利用行动，打破农村土地有限的交易市场，从而促进城乡土地要素在城乡地域系统中的优化配置与高效利用；（4）乡村空间重构视角，将宅基地退出视为"全球性乡村（global countryside）"重构过程语

境下的中国特色实践行动，强调城市化过程下农村社会功能、经济形态与空间用地格局发生的系列变革。在此语境下，宅基地改革的范畴超过了传统意义的土地转型和土地资源再配置，兼具了社会发展与乡村文化的复杂转型。

上述分析表明，宅基地退出行动内涵至少包括三点要义：（1）以产权为中心的宅基地资源优化配置，在认知观念上逐步脱离产权固定性的固有观念，通过市场机制逐步活化闲置浪费的农村大量宅基地资源，实现宅基地资源的优化配置与高效利用。（2）城乡土地要素的公平再分配，通过退出部分宅基地，促进城乡土地资源高效利用，从而加速推动城乡融合进程。（3）其三，乡村发展下的宅基地功能转型与价值显化，通过市场与社会机制嵌入，宅基地属性从原有的居住属性被逐步赋予了更多的经济属性、投资属性和保障属性。

1.3 宅基地退出行动相关的基础理论

随着宅基地退出试点范围的不断扩大，其基础理论的边界也得到了进一步拓展与延伸。经典的理论包括二元结构理论、农户行为理论、可持续生计理论和福利经济学理论等。

（1）二元结构论。起源于荷兰经济学家汀伯根对发展中国家普遍存在的传统农业部门与工业部分之间的差异化研究，后被刘易斯拓展为解构社会对资源配置的理论框架，并逐渐应用于社会学、地理学、城乡规划学等研究范畴之中[18]。作为解构城乡关系的重要依据与标志性成果，二元结构论认为城乡间在土地资源配置、产权完整性与空间区位上存在固有的不平衡性分割性，并因此加剧农村地区土地要素流动的滞后性。而宅基地退出作为破解城乡二元结构的重要路径，通过促进土地资源优化配置和双向流动，达到缓解城乡人口与资源不均衡矛盾、破解二元结构发展桎梏以及实现城乡一体化的理论目标。

（2）农户行为理论。受理性小农学派影响，农户被预设为是完全理性的，且对于土地的利用行为基于追求自身利益的最大化。作为宅基地退出行动的主体，农户在整个退出过程中的行为选择则可视为各类理性与非理性行为交互的集合池，而影响其行为选择的本质即对于资源处置的利益权衡与风险规避。在该理论指导下，评估宅基地退出行动不仅要考虑行动成效最大化，还要从多角度地将农户风险承载力和主观情愫等非理性行为考虑在内。

（3）可持续生计理论。该理论强调农户应具备应对外部压力或冲击的适应能力，并能够在当前及未来增强其资源禀赋与抗压能力[19]。宅基地退出行动直接影响农户的土地资本，同时对其人力与社会资本的代际影响也日趋显著。在外界制度环境与政策的冲击下，农户如何对其拥有的资源进行合理配置，并随时调整相应的生计策略，成为该理论优化宅基地退出行动中农户生计策略重要命题。

（4）福利经济学理论。依据帕累托最优化原则，福利经济学认为当各类资源要素在各

部门分配和利用能达到最优状态，即既不会使其他人福利增加，也不会使他人福利减少。同时，农户将被视为具备可行能力去选择价值更高的行为[20]。宅基地退出既是一种政策行动，同时又是一项特殊的福利安排，农户的福利在行动过程中面临一定的损耗或提高。该理论可为研究农户福利变化提供逻辑支撑。

从以片面发展经济为核心要义的城乡二元结构论，逐步发展到关注行为主体的福利经济学理论，宅基地退出的理论变迁呈现出从宏观到微观、从线性到系统性、从全球化到本土化的发展特征，同时，逐步融入了规划学、地理学、社会学等多学科交叉理论知识与技术。随着相关理论的不断深化和延展，为宅基地退出行动提供了更为科学和广泛的理论支持。

2 宅基地退出制度环境的现实探源

2.1 制度演进：历史嬗变的回顾

宅基地退出行动既是宅基地制度改革的时代实践，同时又是该制度的历史创新。回溯该制度历史演化路径能够更准确地把握退出行动所蕴含的内在逻辑与现实向度。1949—1962年为我国宅基地产权私有化阶段。《中华人民共和国土地管理法》的颁布标志了国家开始实行农民土地所有制，承认农民对宅与地相对完整的所有权，可以自由租赁、买卖和继承。1953年，农业合作化运动启动后，集体所有制逐步取而代之，但是并未改变农民对宅基地享有的所有权利用格局[21]。从理论上看，以“居者有其屋”的目标设计和平均分配的配置方式代表了我国宅基地改革的初始形态。而从 1962—1982 期间，我国农村宅基地经历了私有到合作社集体所有制转变阶段，该阶段一个重要特征是宅基地的产权被无条件收回。《农村人民公社工作条例（修正草案）》中首次规定宅基地归生产队所有，禁止出租与买卖，同时承认房屋归农民所有，从而确定了我国农村宅基地的基本性质，即农民仅享有宅基地使用权。同时集体化时期实行的“城乡隔离”等一系列制度，在农村滞留大量剩余劳动力，使得城乡人地矛盾凸显。

1982—2000 年为我国宅基地使用权管制阶段。该阶段依旧沿袭集体拥有宅基地所有权，农民拥有宅基地使用权的制度安排。《土地管理法》的出台构建了我国宅基地使用权“一户一宅”、面积法定等基本分配原则，并形成了农村个人住房所有权与宅基地使用权分离的产权结构特征。2000 至今为我国宅基地使用权制度改革探索深化阶段。城市化的加速推进导致土地供需矛盾日益凸显，现有的顶层设计与宅基地原始制度产生严重冲突，而宅基地的资产属性的凸显则是造成宅基地制度均衡被打破的主要原因。在此背景下，宅基地以退出或流转的方式达到资源最优配置成为了制度改革的迫切需求。为此，各地相继开展了宅基地使用

权改革。例如，嘉兴市于 2008 年发布《关于开展统筹城乡综合配套改革试点的实施意见》，开展以"宅基地与承包地分开、搬迁与土地流转分开、以土地承包经营权置换社会保障"为主要内容的"两分两换"试点工作。继此，重庆市的"地票交易制"、天津市"宅基地换房制"、苏州"三集中"制等各类改革模式被相继推出。宅基地退出也逐渐成为一项全国性的制度探索。

综合来看，从改革开放到中国特色社会主义新时代，我国宅基地制度变迁经历了从共性（顶层设计）到个性（基层探索）再到特色的逻辑路径，最终催化出多种宅基地退出地方性实践模式。当前，宅基地退出行动仍处于试点探索初期阶段，国家、省、市、县、乡等不同层级的制度设计蕴含的理论与实际问题仍需进一步探讨，作为一项统筹多主体、多目标、多阶段和多层次的复杂性系统工程，不仅要面对更多实践向度上的技术掣肘和结构性矛盾，同时理论层面的制度性困境也在逐步显现。

2.2 制度困境：四层次分析框架

尽管诸多经典学术理论为宅基地退出行动提供了一定的借鉴与学理基础，但依旧缺乏系统性分析框架。作为一项社会性制度安排，在实践中往往面临自下而上的各类型风险源，包括非正式制度、正式制度、竞争规则及个体层面的行为选择等，同时难以厘清制度规则内部和行动的联系，使得行动面临一系列制度困境。威廉姆森的四层次分析框架作为经典且成熟的理论性框架，包含社会科学的大部分构件，同时能够按照行动发展的顺序分辨不同层次研究在逻辑上的联系，因此能适用于宅基地退出行动的制度困境分析[22]（图 1）。

2.2.1 第一层：社会嵌入

社会分析的第一层次为社会嵌入，即非正式制度，包括了风俗、传统、规范和宗教等基本构件。该层次变化周期较长，对于宅基地退出行动的反应较为隐性，且往往是自发形成。作为一种非纯粹意义的商品，宅基地附加了诸多伦理、道德与政治属性。然而传统习俗中，农民普遍认为宅基地所有权为私人所有，并且伴有历史沉淀之下的土地产权乡土性与依恋性，这种"产权幻觉"使得宅基地兼具乡村治理的文化与政治意义。此外，作为一种稀缺资源，农民认为宅基地持有的越多越好，一小部分具有购买能力的农民购入超过实际居住需求的宅基地数量，造成了土地资源的浪费。在种种观念的作用下（非正式制度由于自发性与原始性，故在此排除政策激励机制），农民对宅基地退出常抱有抵触情绪。

2.2.2 第二层：制度环境

该层次主要包括宪法、法律、产权等正式规则，其主要目的是为了制定正确的制度环境，为宅基地退出行动提供约束边界。若把退出行动看作是交易或投资行为，则其可细化为威廉姆森意义上的专用性资产投资[23]。从全周期来看，事前需要界定产权边界，事中需要发布

交易信息并签订交易契约，事后需要监督契约执行并防范事后风险，而交易成本的存在使得交易具备稀缺性和风险。

2.2.3 第三层：治理结构

这一层次通常被视为竞争规则，包括了市场治理结构、混合治理结构以及层级治理结构。该层次目的在于厘清行动本身的机制区别、治理结构的区分以及在行动与治理之间进行“最优”匹配。由此来看，宅基地面临的第一个治理性问题是交易属性的复杂性与治理结构适配性。宅基地退出涉及多方利益主体，这些主体之间的交易属性复杂多样，现有的治理结构难以应对各类交易属性的识别与管理，从而导致交易成本的上升；此外，治理结构设计与执行成本的矛盾。为了确保交易的公平与效率，政府往往尝试通过跨部门协作以提供交易平台与监督机制，从而增加行政成本与交易费用[24]。最后，由于治理结构的变革通常比第一、二层次更为频繁，在退出行动中，土地承包合同的修订或土地使用权转让制度往往需要根据情况进行动态调整，但变革频率往往滞后于现实需求，治理结构无法及时回应交易主体需求和市场变化，从而制约宅基地退出的顺利实施。

2.2.4 第四层：资源配置

该层次以新古典经济学中可持续生计理论为基础，通过供求与市场机制实现资源配置效率最优状态[25]。该层次变化随市场持续不断发生调节，速度最快。从功能变迁视角来看，宅基地制度未能随宅基地功能实际变迁而改变是导致宅基地配置效率低下的重要原因。随着宅基地资产功能逐渐增强，原有的正式制度环境无法适应现实的宅基地资源优化配置需求。同时，农户家庭禀赋条件低下、行为态度偏差、政策响应滞后等个人因素也是影响宅基地资源配置效率的重要变量。

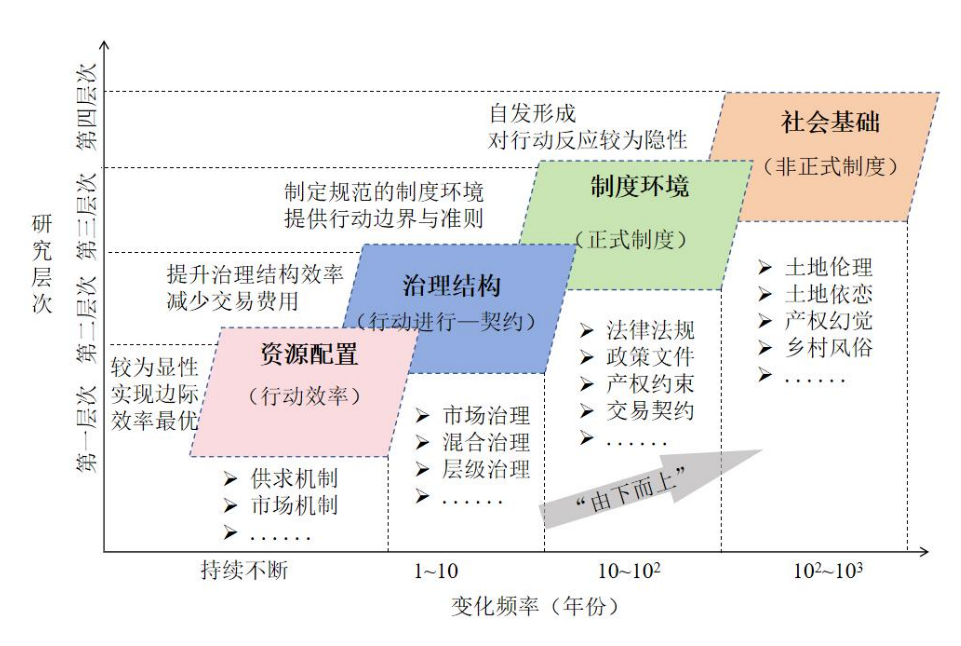


图 1 威廉姆森“四层次”框架下宅基地退出行动制度分析理论框架

3 宅基地退出行动体系重构

3.1 宅基地退出研究框架

作为典型的集体行动，宅基地退出行动应考虑多元行动主体在一定的社会、自然环境与有限理性基础上，通过行动过程中影响因素之间的作用方式，最终形成特定的宅基地退出行动机制。为此，本文提出以“行为主体—行动结构—行动机制”为主线的研究框架，以期为促进宅基地退出行动的系统科学认知向宅基地改革决策转化提供理论参考和实践借鉴。

3. 1. 1 行为主体

农户是宅基地行动的主要参与主体和最基本的行动单元。因其行动逻辑具有一定的主观性，难以把握其行为选择背后的逻辑。农户宅基地退出行为主要取决于风险与收益的博弈[26]。当农户面临生计不稳定、生活环境变化及财产性收入降低等风险时，往往选择保守和观望的态度，不利于退出行动的实施[27]。农户自身状况（家庭特征、产权意识及是否拥有城镇住房等）也会让其退出意愿产生偏倚[28]。此外，农户退出宅基地后由于生活保障缺失、生计脆弱性凸显等社会性风险引起的福利水平波动也值得关注。当前研究多以差异化补偿模式、区位视角、农户代际差异等视角探源农户福利变化水平[29]。退地后农户自身发展能力是衡量宅基地退出行动绩效的重要指标，多以关注农户退地后的经济、社交、社会保障和风险应对能力的变化。实际研究发现，退地农户的家庭可持续发展能力较之城镇居民仍有较大差异，也有研究发现，家庭代际差异和生计资本本底是造成退地家庭可持续发展能力差异化的主要因素

3.1.2 行动模式

各地开展的宅基地制度改革探索中，形成了多样化的实践形态、功能模式及行动成效。按照行动模式与内涵特征划分，典型的退出行动模式大致有统筹发展模式、盘活利用模式、集中搬迁安居模式、移民搬迁模式以及退出整治模式[30]。浙江和江苏等大部分土地资源经济价值较高的村庄，通过统筹发展模式主要通过宅基地使用权流转及功能转型，以达到村集体经济发展并落实宅基地多维保障目标[31,32]。面对一些有重要文化与旅游价值的村庄，通过引入社会资本达到闲置农房的盘活利用。如浙江义乌的东澄村的“旅游民宿”模式，通过组织村民改建自家住房和引入社会资本，增加了本地就业和经济发展。对于生态脆弱和落后发展地区，政府通过集体移民搬迁达到居住保障，同时兼具了生态保护与扶贫的政策效果。与之不同的是，集中安全模式虽然也是乡镇组织建造农民公寓，但该模式主要发生在宅基地资源稀缺程度高的地区，目的是落实“户有所居”的住房保障目标[33.34]。对于宅基地超占严重的乡

村，通过退出超占宅基地，并对村貌进行提升整治来达到乡村资源的高效利用。

值得提出的是，五类行动模式只是抽象的理论概括，实践中因为区域差别形成的多样化的实践形态和宅改路径，需要因地制宜的识别与区分。

3.1.3 行动机制

机制泛指一个系统的组织或部分之间相互作用的过程与方式[35]。宅基地的退出机制则是指对宅基地资源再配置过程中由各资源系统和行为主体之间相互作用过程及其产生的影响，并根据其行动成效将其分为激励机制和制约机制。其中，激励机制指能激励宅基地退出主体采取退出行动的作用方式和政策手段，而制约机制指限制退出行动的社会、经济与政治环境构成的交互作用机制。构建强有效的激励机制能够提高农户退出意愿。如建立公平合理的补偿标准与补偿方式。当前研究多采用条件价值评估法（CVA）、成本逼近法和模糊数学法等定量测度宅基地价值，避免由"一口价"的定价方式引发的社会不公现象，损害农户的利益，体现出宅基地财产属性的内部差异性，从而为宅基地退出补偿提供较为科学参考依据[36-40]。而随着试点工作不断扩大，宅基地退出补偿方式也逐渐从单类实物补偿和货币补偿逐步扩展到现金叠加原宅基地房屋补偿款等多种复合补偿方案，以满足不同人群的补偿需求。

当前，以政府为主导的宅基地退出行动存在极高的交易费用，且全过程存在交易成本致使交易稀缺，因此，市场机制往往成为制约退出行动的重要阻力[41,42]。由于制度的安排存在缺陷，新古典经济学指出市场机制应该致力于交易费用的最小化，同时实现资源效益的最大化。由于宅基地产权属于国有，如何让政府获得足够的信息的同时减少各种交易费用来实现宅基地资源的有效配置，破解宅基地退出行动制约机制的关键性问题。此外，产权作为正式制度种的重要构件之一，决定了资源利用的效率，同时有利于减少交易费用。宅基地产权属于国家和农村集体所有，然而在正式制度安排下，却存在着数量和体量上的过度扩张。同时，由于交易费用的存在，使得产权实际上往往不可能完全界定清楚，而未加界定的宅基地财产价值就被留在公共领域，由此产生了产权公共域，成为制约退出行动的又一正式制度陷阱。

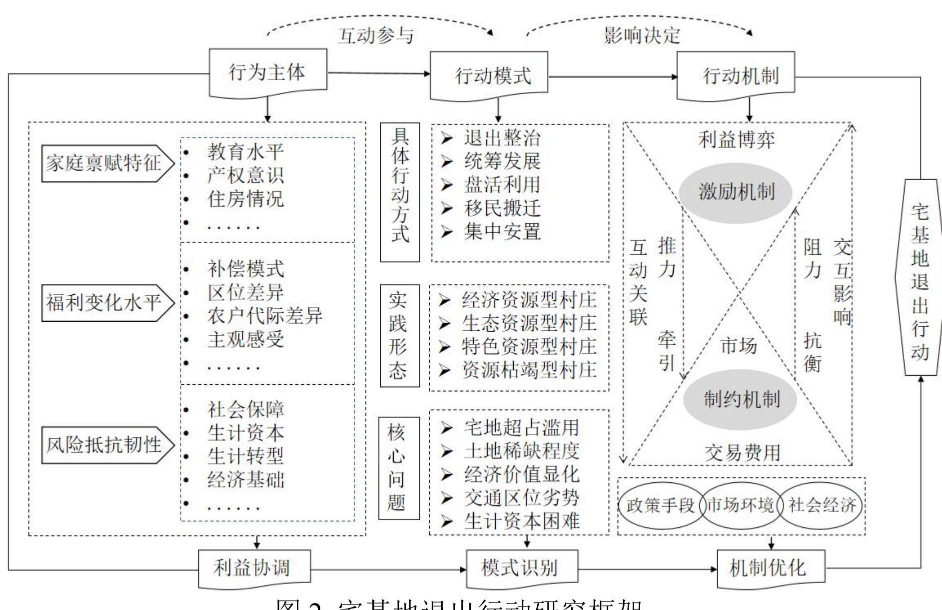


图 2 宅基地退出行动研究框架

3.2 宅基地退出研究展望

3.2.1 正确处理退地与农民权益的非制度性矛盾

"祖业观"、"土地依恋"与"产权幻觉"的延续是造成农户退出宅基地的非制度层面阻力，即使法律上不存在这些土地"习惯性产权"，但是政府通过给予农民合理化的福利保障和完善政策扶持，即可逐步消解现实与非正式制度产生的矛盾。为顺应乡村振兴与农村土地制度改革趋势，需要正确对待农民的主观意愿，应该正确处理宅基地资产化与农户福利获得感的关系，提高退地补偿的公平性，完善退地农民后续社会保障与生活条件[43]。同时发挥村民自治的基层民主治理形式，激发农民在宅基地改革建设中主人翁意识，保障好农民知情权、参与权、表达权和监督权，增强宅改获得感、赢得村民支持、完善村民自治，激发村民主人翁精神，处理好福利保障与宅基地资产化的关系。

3.2.2 优化以"三权分置"为核心的制度性环境

充分发挥"三权分置"制度的政策效力，需要以坚持土地公有制性质不变、耕地红线不破、农民利益不受损为底线，以落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地与农房使用权为目标，在尊重农民主体意愿的基础上，充分立足于区域自身的经济发展水平、自然资源禀赋进行宅基地退出行动制度环境探索，从而为宅基地退出行动提供制度约束边界[44]。此外，政府应发挥市场机制，搭建城乡统一的产权交易平台促进土地产权合法流转以减少交易费用，同时通过完善产权界定减少交易风险，提高市场机制自我运行能力。

3.3.3 构建多元行动主体协同的宅基地治理体系

宅基地退出作为一种典型的集体行动，其内部治理的难易程度受行动主体利益差异性及

其隐含的社会结构的复杂性影响，为积极推动多元主体协同行动，各方在逐利博弈中遵循“奥尔森集体行动”的共容利益理论逻辑，从目标、过程和绩效全周期厘清部门之间的责任利益联结，从而减少行政摩擦与交易费用，提升各层级政府跨部门、跨层级之间办事流程效率，协调地方政府、村集体、农户和企业等多元主体之间的隐形博弈矛盾，实现宅基地退出的共同开放、共同获益、风险共担的利益共享模式；以政府和市场的双重保障健全土地流转与退出机制，通过探索指标交易、联合经营、出租和入股等方式拓宽宅基地再利用途径，显化宅基地的财产属性。

3.3.4 探索科学高效的宅基地退出行动具体方案

为提高宅基地退出行动效率，应不断探索各种形式的政策和行动方案来优化宅基地退出治理制度，深化耕地“占补平衡”“城乡建设拥挤增减挂钩”等政策工具的运用，同时结合各地农村发展现状，因地制宜地探索各类土地整理方案，如“宅基地换房”、重庆“地票”制度、嘉兴市“两分两换”等较为典型的宅基地退出模式。避免应过度追求行动效率，在后续整治计划不明、资金落实不到位的情况下进行盲目拆除和“一刀切”等易引起社会矛盾的处理方式。最后，应关注农户个体方面差异对宅基地资源配置造成的影响，在后续研究中重点应关注农户层面的个体性差异，确保政策制定与执行过程中充分考虑农户的具体需求和实际情况。

4 结论与讨论

4.1 结论

宅基地退出不仅是三农领域的关键议题，同时也是城乡融合与乡村振兴战略的重要切口。回望中国近代农村兴替百年历史，是一部紧紧围绕着农村土地改革的发展史。随着城乡关系迈入新阶段，对农村宅基地改革相关行动的内涵与要义应该进行重新审视与梳理。本文基于“内涵辨识—问题诊断—体系重构”逻辑主线，在理论阐释和制度回顾的基础之上，梳理了宅基地退出的行动逻辑，并得出以下相关结论：

（1）宅基地退出的理论变迁呈现出从宏观到微观、从线性到系统性、从全球化到本土化的发展特征，同时，多学科交叉研究是未来宅基地理论发展的重要研究方向；（2）我国宅基地制度变迁经历了“共性—个性—地方特色”的演化路径，最终催化出多种典型的宅基地退出地方性实践模式。（3）本文提出“行为主体—行动结构—行动机制”的宅基地研究分析框架，有助于提升宅基地退出行动的系统科学认知；（3）作为一项社会学制度安排，宅基地退出行动自下而上面临社会嵌入、制度环境、治理结构和资源配置等制度困境，使得行动过程中充满了不确定因素。为消解以上困境，未来应尝试正确处理退地与农民权益的非制度

性矛盾、优化以“三权分置”为核心的制度环境、构建多元主体协调的治理体系、探索科学高效的地方性行动具体方案等优化路径。

4.2 讨论

国家对现代农村发展改革提出了更高的要求，同时对开展宅基地退出行动的支持也不断加强，宅基地改革的格局和理念也需要站在更高的平台。宅基地退出行动作为推动我国城乡融合与农村土地关系改革的重要发力点，符合国家长远发展要求和整体利用。尽管宅基地退出行动试点未久，且各类型制度风险无法完全消散，但政府层面应不断尝试制度上的优化创新，平衡多元主体的权益需求，减少因制度层面带来的风险与阻力，以达到宅基地退出行动的顺畅开展。

值得注意的是，宅基地改革具有明显的发展性与渐进性特征，对其学理性探知是一个动态螺旋式上升的过程，且随着社会发展而进行不断权变与丰富。本文仅从公共管理视角对宅基地退出行动进行逻辑探源和理论分析，实际上，宅基地退出行动还涉及到经济学和规划学等诸多理论和方法的综合运用。因此，未来应采用多维度、多学科交叉融合的研究方式探讨宅基地退出的理论与行动逻辑，并在微观层面开展定量分析和案例分析。

在中国农村发展转型时期的特殊语境之下，面对复杂人地矛盾关系，宅基地退出任务依然任重道远。如何在顺应宅基地改革前提之下，既实现宅基地资源高效利用与城乡融合，又能解决人民对美好生活的向往和不平衡不充分发展的矛盾，平衡和协调主体需求与行动目标之间的偏差，探寻更为科学的宅基地退出路径，是未来值得深入思考与关注的土地制度性科学命题。

参考文献

[1] 韩文龙, 谢璐. 宅基地“三权分置”的权能困境与实现. 农业经济问题, 2018, (5): 60-69.

[2] 王俊龙, 郭贯成, 韩述. 计划行为理论框架下农民宅基地退出意愿及其代际差异——江苏宿迁的调研证据. 经济地理, 2024, 44(5): 172-181.

[3] 徐忠国, 卓跃飞, 吴次芳, 等. 农村宅基地问题研究综述. 农业经济问题, 2019, (4): 28-39

[4] 朱新华, 蔡俊. 感知价值、可行能力对农户宅基地退出意愿的影响及其代际差异.中国土地科学, 2016 , 30(9): 64-72.

[5] 刘润秋, 唐宇娣, 黄志兵, 等. 宅基地退出绩效: 评价体系、实证分析与提升路径——基于东中西部典型试点区域的全景式考察. 中国土地科学, 2024, 38(4): 20-30.

[6] 徐东辉, 万子涵, 侯美鹏, 等. 乡村振兴背景下的农村宅基地有偿退出机制研究. 农业经济, 2024, (4): 93-95.

[7] 张勇, 周婕, 陆萍. 乡村振兴视阈下盘活利用农村闲置宅基地的理论与实践——基于安徽省两个案例的考察. 农业经济问题, 2022, (4): 96-106.

[8] 陈胜祥, 冷超. 农村宅基地制度试点改革模式: 形成机理、应然类型及实践形态. 江西社会科学, 2023, 43(7): 121-130.

[9] 夏沁. 论宅基地制度有偿改革的基础权利构造. 农业经济问题, 2023, (2): 50-65.
[10] 许恒周, 孙凤辉, 谭荣辉. 市场分割对城市土地利用效率的影响研究——基于劳动力市场和商品市场的经验证据. 城市问题, 2023, (6): 58-67, 94.
[11] 贺飞, 吕晓, 牛善栋, 等. 我国宅基地政策的演进特征与研究趋势——基于 CiteSpace 的可视化分析.山东师范大学学报 (自然科学版), 2022, 37(2): 128-136.
[12] Ostrom, E., 1990. Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
[13] 王荣宇. 农村宅基地整理的自组织何以可能——基于公共池塘资源治理的视角. 中国土地科学, 2022, 36(5): 102~111.
[14] 胡乃元, 朱玉春. 农村公共池塘资源的"嵌入式自治"及其制度逻辑. 农村经济, 2023, (4): 55~64.
[15] 牛善栋, 方斌. 中国耕地保护制度 70 年: 历史嬗变、现实探源及 路径优化. 中国土地科学, 2019, 33(10): 1-12.
[16] 杨庆媛, 陈鸿基, 苏康传, 等. 中国农村宅基地资产化研究进展与展望. 中国土地科学, 2022, 36(7): 116-126.
[17] 董新辉. 新中国 70 年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向 [J]. 中国农村经济, 2019, (6): 2-27.
[18] 刘易斯. 经济增长理论 [M]. 商务印书馆, 1963.
[19] 韩文龙, 刘璐. 权属意识、资源禀赋与宅基地退出意愿. 农业经济问题, 2020, (3): 31-39.
[20] 龚宏龄. 农户宅基地退出意愿研究——基于宅基地不同持有情况的实证研究. 农业经济问题, 2017, 38(11): 89-99, 112.
[21] 刘广栋, 程久苗.1949 年以来中国农村土地制度变迁的理论和实践.中国农村观察, 2007, (2): 70-80.
[22] Williamson O.E., 1979. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. Journal of Law And Economics. 22, 233-261.
[23] 陈胜祥, 李洪义. 农村闲置宅基地盘活利用的嵌入性市场机制研究. 中国土地科学, 2021, 35(6): 85-94.
[24] 赵林玉, 冯广京, 谢莹. 农村宅基地价值构成及其退出补偿对价研究. 农业经济问题, 2021, (8): 104-112.
[25] Williamson O.E., 1999. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. Journal of Law, Economics, and Organization. 15, 306-342.
[26] 张元朋, 赵鹏, 刘华. 宅基地有偿使用制度实施效果差异及原因诊断研究——基于利益相关者视角. 农业经济问题, 2021, (2): 14-25.
[27] 牛善栋, 吕晓, 谷国政. 感知利益对农户黑土地保护行为决策的影响研究——以"梨树模式"为例. 中国土地科学, 2021, 35(9): 44-53.
[28] 吴郁玲, 于亿亿, 洪建国. 产权让渡、价值实现与宅基地退出收益分享——基于金寨、余江的实地调查. 中国农村经济, 2022, (4): 42-63.
[29] 孙鹏飞, 尚丽娟, 周升强. 宅基地退出对农户子女教育获得的影响——基于安徽金寨县和四川邛崃市农户的调查. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(2): 160-172.
[30] 高原, 赵凯. 以地为生的转型: 宅基地退出对老年农户生计策略的影响. 农村经济, 2024, (7):47-57.
[31] 韩述, 郭贯成, 孙昊. 江苏省宅基地退出影响因素及其分区治理. 经济地理, 2024, 44(4): 171-180.
[32] 陈胜祥, 冷超. 农村宅基地制度试点改革模式: 形成机理、应然类型及实践形态[J]. 江

西社会科学, 2023, 43(7): 121-130.
[33] 吴泽斌, 吴立珺. 农民家庭发展能力与宅基地退出模式双边匹配研究. 农业技术经济, 2020, (7): 93-105.
[34] 曾旭晖, 郭晓鸣. 传统农区宅基地"三权分置"路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例. 农业经济问题, 2019, (6): 58-66.
[35] 黎平, 梅智超, 郭燕如. 农村宅基地有偿退出制度改革: 试点经验、现实困境与政策建议——以安徽金寨和江西余江两地试点为例. 贵州省党校学报, 2024, (1): 92-105.
[36] 李世友. 海南省农村宅基地流转模式研究. 农村经济与科技, 2020, 1(19): 29-33.
[37] 郑凯文. 基于"结构-行动"分析框架的宅基地退出机制研究. 浙江大学, 2019.
[38] 朱迪, 吴泽斌, 汪应宏, 等. 国土空间规划管制视角下农村宅基地退出及增值收益分配测算. 自然资源学报, 2023, 38(12): 3024-3040.
[39] 苑韶峰, 李威, 李胜男, 等. 应用多主体复杂适应系统理论的宅基地退出补偿定价. 农业工程学报, 2020, 36(3): 263-270.
[40] 胡银根, 余依云, 王聪, 等. 基于成本收益理论的宅基地自愿有偿退出有效阈值: 以改革试点区宜城市为例. 自然资源学报, 2019, 34(6): 1317-1330.
[41] 吴一恒, 徐砾, 马贤磊. 农地"三权分置"制度实施潜在风险与完善措施——基于产权配置与产权公共域视角. 中国农村经济, 2018, (8): 46-63.
[42] 李宁, 陈利根, 龙开胜. 农村宅基地产权制度研究——不完全产权与主体行为关系的分析视角. 公共管理学报, 2014, 11(1):39-54, 139.
[43] 徐国良. 被征地农民的土地依恋问题研究. 南京大学, 2016.
[44] 王艳西. 产权粘度与宅基地使用: 一个理论分析框架. 四川师范大学学报(社会科学版), 2023, 50(2): 90-98.

THE LOGIC OF THE WITHDRAWAL OF HOMESTEAD: THEORETICAL COGNITION, INSTITUTIONAL ENVIRONMENT AND SYSTEM RECONSTRUCTION

Wang Li[1,2], Ding Xueqian[1], Wu Zihao[1], Tan Yongzhong [1※]
(1.Department of Land Management, School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China; 2. Department of City and Regional Planning, University of Pennsylvania, Philadelphia PA 19104, USA)

Abstract Objectively understanding the logic of homestead withdrawal is of significant theoretical importance for deeply grasping the essential content of homestead reform and exploring the laws of rural revitalization. This paper, following the logical framework of "conceptual identification—problem diagnosis—system reconstruction," employs Williamson's four-layer institutional analysis framework to elucidate the institutional dilemmas encountered in homestead withdrawal. Based on theoretical elucidation and institutional review, the study proposes a research framework centered on the "actors—action modes—action mechanisms" of homestead withdrawal. The findings indicate that homestead withdrawal, as a complex system involving multiple levels and actors, is subject to long-term influences from informal institutions and regulatory constraints from formal institutions. Future research should focus on optimizing the

key path of "social embeddedness—institutional environment—multi-actor governance system—resource allocation" to resolve the institutional dilemmas associated with homestead withdrawal.

Keywords homestead withdrawal; theoretical understanding; institutional dilemmas; four-layer analysis framework; system reconstruction; homestead reform